

武定县人民政府办公室文件

武政办发〔2020〕4号

武定县人民政府办公室关于认定行政规范性文件 的指导意见

各乡镇人民政府，县级各部门：

为进一步贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》（国办发〔2018〕115号）、《云南省行政规范性文件制定和备案办法》（省政府令第212号）和《楚雄州人民政府办公室关于认定行政规范性文件的指导意见》（楚政办发〔2020〕3号），准确界定行政规范性文件，结合工作实际，经县人民政府同意，现就行政规范性文件认定提出如下指导意见：

一、规范性文件的定义及认定方法

规范性文件是指除行政法规、规章以外，由行政机关和法律、

法规、规章授权具有管理公共事务的组织，依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人或者其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。

（一）认定规范性文件的主要方法

认定规范性文件主要取决于文件内容，即判断文件内容是否同时具备行政性、外部性、普遍适用性、反复适用性等特征。

1.行政性。即指规范性文件的制定主体及内容的行政性。规范性文件制定主体应当是行政机关以及法律、法规、规章授权管理公共事务的组织，规范性文件的内容应当属于履行行政管理职责的事项且涉及公民、法人或者其他组织的权利义务。非常设机构（议事协调机构）及其办事机构、行政机关的内设机构、实行垂直领导的县人民政府工作部门的下属机构、县政府委办局的派出机构不能制定规范性文件。

2.外部性。即指规范性文件的调整对象是行政机关以及法律、法规、规章授权管理公共事务的组织对外履行职能所涉及的公民、法人或者其他组织。调整对象不是指规范性文件送达或抄送的对象。制定机关应当将规范性文件以便于公众知晓的方式向社会公布，未向社会公布的，不得作为行政管理的依据。

3.普遍适用性。即指行政规范性文件不具体针对某一个或者某几个特定公民、法人或者其他组织，而是对符合适用条件的不特定的公民、法人或者其他组织都具有普遍约束力。

4.反复适用性。即指文件在其有效期内可以反复适用，而不是一次适用。

（二）认定规范性文件的辅助方法

除依据第（一）项规定的特征判断外，规范性文件还可以通过文种作辅助判断。按照《党政机关公文处理工作条例》第八条规定的公文种类，其中决议、命令、公报、通报、报告、请示、议案、函、纪要 9 类公文一般不能成为规范性文件。决定、公告、通告、意见、通知、批复 6 类公文可以成为规范性文件，但本质上是否属于规范性文件，仍然应当按照文件内容来判断。

二、不属于规范性文件的情形

（一）因不具备行政性特征而不属于规范性文件的情形

1. 党委（部门）与政府（部门）联合制定的使用党委文号的文件，不属于行政规范性文件。

2. 产业发展规划、行业发展规划、城乡建设规划等规划类文件。

3. 仅含有专业技术指标类内容，不含有行政管理规范类内容的文件，比如行业技术标准、技术操作规程。

4. 仅对格式文本、报表、会计准则、会计核算制度等技术事项进行规定的文件以及下达预算、分配资金、批复项目的文件。

5. 会议文件，如会议通知、会议讲话等文件。

6. 公示办事时间、办事地点等事项的便民告知文件。

7. 其他不具备行政性特征的文件。

（二）因不具备外部性特征而不属于规范性文件的情形

1. 行政机关对公务员、公办学校教职工、医疗机构工作人员及其他全额拨款的事业单位职工制定的有关人事管理、收入分配、后勤管理、财务管理、教育培训、考评奖惩等方面的文件。

2. 行政机关对本机关或者下级行政机关制定的不涉及公民、

法人或者其他组织权利义务的工作计划、工作要点、内部工作制度。

3.不涉及公民、法人或者其他组织权利义务的行政机关之间商洽工作、询问和答复的工作函。

4.为推进专项工作而成立工作领导小组、协调机构等的通知。

5.涉密文件或者依法不公开的文件，如会议纪要等文件。

6.其他不具备外部性特征的文件。

(三)因不具备普遍适用性特征而不属于规范性文件的情形

1.就特定人和特定事项发布的通告、公告、通知等文件。

2.行政许可决定、行政处罚决定和其他行政决定。

3.其他不具备普遍适用性特征的文件。

(四)因不具备反复适用性特征而不属于规范性文件的情形

1.具体地块的征收补偿、安置方案。

2.对小区、地名命名的批复。

3.其他不具备反复适用性特征的文件。

三、几种特殊文件的认定

(一)上级机关转发下级机关的行政规范性文件，表示同意行政规范性文件的内容，属于上级机关的行政规范性文件；政府所属部门经本级政府同意后制定发布的行政规范性文件，纳入部门行政规范性文件管理范畴。

(二)行政机关原文转发上级机关行政规范性文件，不属于本机关的行政规范性文件；但转发上级机关行政规范性文件同时提出具体实施措施或者补充意见，并直接涉及不特定公民、法人或者其他组织的权利、义务的，属于本机关的行政规范性文件。

（三）行政机关为实施专项行动、部署专项工作制定的工作方案，原则上不属于行政规范性文件；但如果此类工作方案的内容直接涉及不特定的公民、法人和其他组织权利、义务的，纳入行政规范性文件管理范畴。

（四）行政机关的指导意见原则上不属于行政规范性文件，但文件内容对不特定的公民、法人或者其他组织的权利义务具有直接影响的，纳入行政规范性文件管理范畴。

（五）行政规范性文件清理后，形成的关于继续有效、废止或者失效文件的决定属于行政规范性文件，但不适用规范性文件有效期的规定。

（六）行政机关对本机关行政处罚、行政许可等进行裁量权细化量化的制度规范，只供行政机关工作人员进行行政裁量时参考使用，不纳入行政规范性文件管理范畴。

（七）纪要、批复、函的有关内容如涉及公民、法人或者其他组织的权利义务，需要作为行政管理依据的，应当制定行政规范性文件对外发布，不得以纪要、批复、函作为实施行政管理的依据。

四、施行日期

本指导意见自 2020 年 2 月 1 日起施行。

2020 年 3 月 1 日

（此件公开发布）

